

I. AS NOSAS LEIS

CONSUMIDORES, POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN Y CALIDAD ALIMENTARIA: LA LEY DE PROMOCIÓN Y DEFENSA DE LA CALIDAD ALIMENTARIA GALLEGA.

ISABEL ESPÍN ALBA

Titular de Derecho Civil. Universidad de Santiago de Compostela

SUMARIO: I - UBICACIÓN SISTEMÁTICA DE LA LEY GALLEGA DE CALIDAD ALIMENTARIA: LA SEGURIDAD ALIMENTARIA. II - SEGURIDAD ALIMENTARIA EN LA UNIÓN EUROPEA. EL MITO DE LA PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES. 1. Consideraciones generales. 2. El Reglamento (CE) 178/2002: líneas generales. 3. El principio de precaución. III - LA LEY 2/2005, DE 18 DE FEBRERO DE PROMOCIÓN Y DEFENSA DE LA CALIDAD ALIMENTARIA GALLEGA. 1. Características generales: marco competencial, objeto y ámbito. La puesta en valor del territorio. 2. Definiciones. 2.1. Producto alimentario. 2.2. Trazabilidad. 3. Figuras de promoción de la calidad alimentaria. 3.1. Denominaciones geográficas de calidad. 3.2. Artesanía alimentaria. 3.3. Marcas de calidad. 4. El "Instituto Galego de Calidade Alimentaria".

I - UBICACIÓN SISTEMÁTICA DE LA LEY GALLEGA DE CALIDAD ALIMENTARIA: LA SEGURIDAD ALIMENTARIA.

Una ley de promoción y defensa de la calidad alimentaria favorece los intereses de todos los operadores económicos de la cadena, desde el productor de la materia prima, pasando por transformadores y distribuidores, hasta llegar al consumidor, destinatario final de un alimento seguro e inocuo; sin olvidarse de la repercusión en intereses más generales como el desarrollo de un sector estratégico, la defensa del territorio, etc. En ese sentido, siempre es positivo que una Comunidad Autónoma haga uso de sus competencias para mejorar los instrumentos de protección de los consumidores, como es el caso de la Ley 2/2005, de 18 de febrero, de promoción y defensa de la calidad alimentaria gallega (en adelante, LGCA)¹.

Con todo, quisiera hacer una reflexiones sistemáticas, antes de analizar someramente las líneas generales de su contenido normativo, ya que estas breves notas no pretenden hacer un análisis exegético del texto legal, sino poner de manifiesto algunos aspectos de política legislativa.

¹ DOGA 11.03.2005 (BOE 19.04.2005).

Las medidas de seguridad alimentaria son un capítulo inserto en el marco normativo del segundo pilar de la Política Agrícola Común (PAC), de tal manera que sería más adecuado que un texto normativo como la LGCA hubiese sido precedida de una ley marco de orientación de la política autonómica en materia agraria. Es difícil hacer una política agrícola y de desarrollo rural coherente y con proyección de futuro, sin enmarcar cada actuación en un contexto más amplio, pues en caso contrario, se pueden fomentar medidas contradictorias y poco efectivas.

La LGCA se aproxima bastante al texto de la Ley catalana de calidad alimentaria (LCtCA)², sin embargo se aleja del modelo catalán, en cuanto éste parte de una regulación marco representada por la Ley 18/2001, de 31 de diciembre de Orientación Agraria (LOAct). En efecto, la LOAct marca los criterios programáticos que deben ser tenidos en cuenta para impulsar la modernización de la empresa agraria, el desarrollo rural y equilibrio territorial, así como una producción agraria competitiva y una calidad agroalimentaria adecuada, que por ejemplo, son la diferenciación de productos, la potenciación de indicaciones de calidad, fomento de las certificaciones de calidad y controles, así como el incentivo a las producciones ecológicas e integradas. Todo ello apoyado por fijación de unas líneas de actuación en materia de innovación y transferencia de tecnología agroalimentaria y formación agraria, y un modelo básico de administración agraria.

Ahora bien, a partir de esas directrices genéricas y básicas, entre otras normas de naturaleza agraria, el legislador catalán dictó la Ley 20/2002, de 5 de julio, de Seguridad Alimentaria (LSAct), que establece un conjunto de actuaciones de control y de evaluación, gestión y comunicación de los riesgos alimentarios y crea la Agencia Catalana de Seguridad Alimentaria. En ella, encontramos aspectos básicos de la calidad de los alimentos en general, como son las normas de sanidad vegetal y animal, la trazabilidad, el reconocimiento del valor normativo del principio de precaución. A partir de esta estructura de control y gestión de la seguridad alimentaria en general, se regula específicamente, por una ley de calidad alimentaria, dedicada fundamentalmente a la promoción de referencias de calidad de los productos agroalimentarios catalana. Por lo tanto, la ley catalana de calidad alimentaria, surge del desarrollo de aspectos específicos del marco más genérico de la orientación agraria y de la seguridad alimentaria. En suma, la promoción de la calidad alimentaria es tan sólo un capítulo de la seguridad alimentaria³.

No ha sido esta la técnica legislativa adoptada en Galicia, de modo que se justifica que en una norma especial de dedicada a las menciones de calidad nos encontremos con la regulación de temas más genéricos, relacionados también con otros ámbitos de actuación, como es el caso del concepto de trazabilidad; o incluso que se aprovechara una ley básicamente dedicada a las indicaciones protegidas, para crear un Instituto Galego de Calidade Alimentaria, que tal vez debiera tener unas funciones más amplias (no sólo el apoyo a consejos reguladores), en el marco de la potenciación del sector agroalimentario en Galicia.

La propia Exposición de Motivos de la Ley reconoce la escasa dimensión de nuestra industria agraria y alimentaria, y precisamente por ello sería interesante una estrategia normativa global para

² Ley 14/2003, de 13 de junio, de Calidad Agroalimentaria de Cataluña (DOGCA 01.07.2003 y BOE 22.7.2003).

³ Para la legislación de calidad alimentaria en Cataluña, vid. LUNA SERRANO, A. "Panorama normativo del Derecho agrario catalán", en Derecho agrario autonómico (coords. A. Ballarín Marcial y D. Bello Janeiro), Santiago de Compostela, 2003, p.p. 398-406.

nuestra Comunidad Autónoma, y optimizar los recursos técnicos y legislativos, en la materia. Pruebas de la dificultad de puesta en marcha de las pautas descritas en la LGCA, es que todavía no se ha puesto en marcha en referido Instituto, espina dorsal del sistema propuesto.

En todo caso, hecha esta apreciación de técnica y política legislativa, paso a precisar los grandes rasgos de la ley gallega, poniendo de manifiesto como cuestión previa algunos aspectos de la regulación de la seguridad alimentaria, e insistiendo en la idea de que no se hará un análisis completo del articulado, y de que siempre es positivo que se lleven a cabo medidas de promoción de la calidad, ante el evidente beneficio para los consumidores en general.

II - SEGURIDAD ALIMENTARIA EN LA UNIÓN EUROPEA. EL MITO DE LA PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES⁴

Por todo lo expuesto, para entender el alcance y valor de una ley gallega de calidad alimentaria, y en ausencia de un marco general autonómico de orientación agraria, es preciso enmarcar estas reflexiones en algunos aspectos de la PAC que expliquen la necesidad de promover la puesta en el mercado de productos de calidad diferenciada como forma de competir en el mercado globalizado y de garantizar el desarrollo rural, sin perder la perspectiva de la protección de los consumidores que, al menos en teoría, es el objetivo final de un sistema de producción seguro y de calidad.

1. Consideraciones generales.

Es curioso observar como el grueso de la legislación agroalimentaria se ha desarrollado y refinado (en cuanto que cada vez más especializada) en el seno de la PAC y no precisamente en sede de defensa de los consumidores. De hecho, la seguridad alimentaria se ha introducido en el segundo pilar de la PAC (el desarrollo rural), precisamente con el fin de diferenciar el producto agroalimentario europeo de otros en el mercado⁵.

En suma, la seguridad alimentaria es una prioridad política como objetivo general y como elemento integrado en políticas sectoriales, como es el caso de la PAC y su segundo pilar "desarrollo rural", del medio ambiente, de la salud pública, de la protección de los consumidores y de la realización del mercado interior.

Desde la aprobación de la Agenda 2000, la seguridad alimentaria y la calidad de los productos son objetivos prioritarios de la PAC. Para asegurar a los productos europeos un lugar destacado en el mercado agrícola, cada día están presentes más exigencias de seguridad alimentaria y de protección medioambiental, que se pueden alcanzar con mayor facilidad a través de acciones conjuntas de los operadores de la economía agraria. Téngase en cuenta que toda política europea de seguridad alimentaria se basa en el concepto de cadena de producción de los alimentos, de tal manera que a lo largo de todas las fases de la cadena alimentaria ("de la granja a la mesa") exista un control de la calidad de los productos que permita garantizar la salud de las personas y la protección de los consumidores.

⁴ Este apartado introductorio ha sido presentado a modo de ponencia, en el Congreso Internacional "Integración Europea y Derecho de Consumo", celebrado en Santiago de Compostela, los días 14 y 15 de octubre de 2005.

⁵ Para una sucinta evolución de las distintas fases de la PAC, vid. VATTIER FUENZALIDA, C. e ESPÍN ALBA, I, *Derecho Agrario*, Editorial Reus, Madrid, 2005 (en prensa).

Y ello es así, por muchos factores, no solo por el mito de la protección de la salud de los consumidores. De ese modo, ante la presión globalizadora y la inevitable apertura de mercados y abandono de la "caja ámbar", es decir, de los subsidios a la producción, Europa necesita dar mayor competitividad a sus productos, y uno de los instrumentos económicos y jurídicos es la *calidad*.

Sin lugar a dudas, esa búsqueda de la calidad (unida a otros factores) facilita una mayor legitimidad interna y fundamentalmente externa para el mantenimiento de determinadas ayudas de la "caja verde", es decir aquella dedicada al desarrollo rural⁶. Surge así un prolífico sistema de indicaciones geográficas, etiquetados, etc.⁷, para dar soporte a esa calidad diferenciada que permita alcanzar mayor competitividad.

Evidentemente, todos estos temas pueden y deben recibir una lectura transversal, pues el etiquetado o la denominación de origen hacen el producto más competitivo, precisamente porque atienden a las exigencias de información del consumidor, y generan una mayor confianza.

Desde la perspectiva del consumidor el punto de partida de una mayor protección se encuentra en el Libro Blanco de la Seguridad Alimentaria, en el que a nivel comunitario se reunían, por primera vez, todos los aspectos relacionados con la seguridad de los alimentos, a lo largo de la cadena alimentaria, desde las disposiciones relativas a la higiene, a los requisitos sobre la salud y el bienestar de los animales y las cuestiones fitosanitarias.

La estrategia de la Comisión se ha reflejado en el Libro Blanco en los siguientes puntos: - creación de un *Organismo alimentario europeo independiente*, encargado de la formulación de dictámenes científicos independientes sobre todos los aspectos relacionados con la seguridad alimentaria, la gestión de los sistemas de alerta rápida y la comunicación de los riesgos; un diálogo con los consumidores y otras partes interesadas; - un *enfoque global, integrado*, que se aplique a toda la cadena alimentaria; - una definición clara de las funciones de todas las *partes involucradas en la cadena alimentaria* (fabricantes de piensos para animales, agricultores y operadores del sector alimentario, los Estados miembros, la Comisión, los consumidores); un *marco jurídico mejorado* que cubra todos los aspectos vinculados a los productos alimentarios, "del campo a la mesa"; - la rastreabilidad de los alimentos destinados a los humanos y a los animales y de sus ingredientes; - la coherencia, la eficacia y el dinamismo de la política alimentaria; - el análisis de los riesgos (incluida la evaluación, la gestión y la comunicación de los riesgos); sistemas de control más armonizados a nivel nacional; - la independencia, la excelencia y la transparencia de los dictámenes científicos; - la aplicación del principio de precaución a la gestión de los riesgos.

En el ámbito de las tendencias legislativas tales objetivos se pueden resumir en una información más detallada (etiquetado); la necesidad de armonizar la política de calidad; el bienestar de los ani-

⁶ Sobre la legitimidad interna y externa (fundamentalmente frente a las negociaciones en el seno de la OMC) de las ayudas comunitarias, Vid. los trabajos de MASSOT MARTÍ, A., como por ejemplo, "La Reforma de la PAC de 2003: hacia un nuevo modelo de apoyo para las explotaciones agrarias", *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 2003, p.p.11-60.

⁷ En la terminología de las negociaciones en la OMC, se habla de "caja ámbar" para las ayudas a la producción, distorsionadoras del mercado (ej. subvenciones a la exportación); "caja azul" para las ayudas a la superficie, que distorsionan, pero tienen programas de reducción de la producción y pagos para limitar la producción (ej. retirada de tierras, medioambientales); y "caja verde" para las ayudas que no distorsionan el mercado ni tienen efectos sobre la producción (ej. seguridad alimentaria).

males; y la mejora de los protocolos de actuación; aspectos que se han plasmado en el Reglamento (CE) 178/2002, de 28 de enero, por el que se establece los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y fija procedimientos relativos a la seguridad alimentaria.

2. El Reglamento (CE) 178/2002: líneas generales

El Reglamento (CE) 178/2002, crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA), con sede en Parma (Italia), y entre sus cometidos figuran: emitir dictámenes científicos independientes sobre cuestiones relacionadas con la seguridad alimentaria, recopilar y analizar datos sobre los riesgos potenciales o emergentes y asegurar un diálogo permanente con el público en general. En particular, la EFSA emite dictámenes científicos sobre algunos alimentos o compuestos de alimentos (aditivos, OMG).

En España, la Agencia Española de Seguridad Alimentaria se define en la Ley 11/2001, de 5 de julio, como una organización Autónoma adscrita al Ministerio de Sanidad y Consumo, cuya misión es promover la salud de los ciudadanos. Desarrollada a partir del RD 709/2002, de 19 de julio, tiene como principales funciones coordinar las actuaciones de las Administraciones relacionadas directa o indirectamente con la seguridad alimentaria, instar actuaciones ejecutivas y, en su caso, normativas, de las autoridades competentes, especialmente en situaciones de crisis o emergencia, coordinar el funcionamiento de las redes de alerta existentes en el ámbito de la seguridad alimentaria, asesorar a las Administraciones Públicas en la planificación y desarrollo de sus políticas alimentarias y elaborar, en coordinación con el Comité Científico, informes técnicos y difundirlos.

3. El principio de precaución

Del análisis del Organismo alimentario europeo y del nuevo marco jurídico puesto en marcha a la luz del Libro Blanco, se observa una clara apuesta por la evitación del daño, por la disminución del riesgo, y en los casos en que no se puedan evitar eventos dañinos, al menos minimizar su alcance.

Durante las últimas décadas del pasado siglo, se han buscado mecanismos científicos y jurídicos para reducir el impacto de la incertidumbre científica en relación con el medioambiente y la salud pública. Compaginar el desarrollo de nuevas tecnologías relativas a los más variados campos de la ciencia (medicina, ingeniería genética, etc) con la necesidad de evitar daños futuros de proporciones, en muchos casos impredecibles, había dejado de ser una actividad meramente especulativa cuando nos hemos encontrado con grandes crisis sanitarias y alimentarias. Así, la contaminación del plasma sanguíneo con virus del SIDA o de la Hepatitis C, el nacimiento de niños con enfermedades congénitas, a partir del consumo por sus madres de la Talidomida, o la crisis de las vacas locas derivada de la transmisión a los seres humanos de la ETTB, debido a la alimentación de animales herbívoros con piensos enriquecidos con proteínas animales, han puesto de manifiesto la necesidad de nuevas respuestas jurídicas.

En el terreno paliativo se han diseñado nuevas coordinadas para la responsabilidad civil del fabricante por los defectos defectuosos. Se empieza a hablar de riesgos de desarrollo, y en el campo de la seguridad alimentaria, aunque en la redacción originaria de la Ley 22/1994, de Responsabilidad Civil por Daños Causados por Productos Defectuosos (LPD) estaban excluidos los productos agrarios, ganaderos, de la caza y de la pesca que no hayan sufrido transformación, posteriormente la Di-

rectiva 1999/34/CE, después de la conocida crisis de las llamadas "vacas locas" y de las "dioxinas del pollo" establece que cualquier producto agrícola o ganadero, de la caza o de la pesca (natural o transformado), quedará sujeto a un sistema de responsabilidad objetiva similar a los productos defectuosos en aras de una mayor defensa de los consumidores y usuarios⁸.

En consecuencia, desde diciembre del 2000, la Directiva 85/374/CEE se aplica también a los productos agrícolas, ganaderos, y a los de la caza y pesca. La adaptación al derecho español se hizo a través de la Disposición Adicional Duodécima de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social que modifica el art. 2 de la Ley 22/1994, de Responsabilidad civil por daños causados por productos defectuosos.

Pero todo sistema de responsabilidad civil por daños causados a la salud de las personas y al medioambiente (incluso a un concepto más amplio de biodiversidad) arranca de una fase previa de *cautela*. Es decir, las enormes dificultades de indemnizar daños difusos y de dimensiones muchas veces incalculables recomiendan una fuerte inversión (no sólo económica, sino de costes políticos) en las medidas preventivas del daño.

En este campo surge la construcción jurídica del principio de precaución, cada día más compleja y extendida a más ámbitos que el inicialmente visible de protección del medioambiente⁹.

En efecto, el eje central de la legislación alimentaria europea pasa a ser el **principio de precaución**¹⁰.

El principal destinatario del principio de cautela son los poderes públicos que deben adoptar medidas de control y gestión de riesgos basados en tales criterios. El legislador gallego, como no podría ser de otra forma, sigue esta senda y los principios que inspiran la LGCA son la prevención y cautela, que implica adoptar las medidas adecuadas para evitar los potenciales efectos adversos para la salud humana y el medio ambiente derivados de las actividades reguladas.

Más allá del ejercicio de esa cautela general, es preciso tener en cuenta que "la decisión de invocar o no el principio de precaución es una decisión que se ejerce cuando la información científica es insuficiente, poco concluyente o incierta, y cuando hay indicios de que los posibles efectos sobre el medio ambiente y la salud humana, animal o vegetal pueden ser potencialmente peligrosos o incompatibles con el nivel de protección elegido"¹¹.

Como pone de manifiesto ESTEVE PARDO, la cautela en la toma de decisiones administrativas o en el proceso de elaboración de textos legislativos no es una novedad en si misma. El salto cualitativo se da cuándo el principio de precaución pasa a tener sustantividad propia, de tal manera que se

⁸ Respecto de la responsabilidad del fabricante por los productos defectuosos, en el ámbito de los alimentos, Vid. VATTIER FUENZALIDA, C., "Responsabilidad por alimentos defectuosos y seguridad alimentaria", en *Cuadernos de derecho agrario*, Nº. 1, 2004, p.p. 45-60.

⁹ En el marco comunitario la primera referencia al principio de precaución se encuentra en el art. 174.2. del TCE, que establece que la política de medioambiente se basará en los principios de cautela y de acción preventiva.

¹⁰ Cfr. *Comunicación de la Comisión*, de 2 de febrero de 2000, sobre el recurso al principio de precaución.

¹¹ *Comunicación de la Comisión*, cit.

justifique - ejemplifica el autor - que un producto alimentario que cuente con todas las autorizaciones exigibles, puede ser retirado del mercado con base en una incertidumbre científica¹².

La Comisión subraya que el principio de precaución sólo puede invocarse en la hipótesis de un riesgo potencial y que en ningún caso puede justificar la toma de una decisión arbitraria. Por consiguiente, el recurso al principio de precaución sólo está justificado cuando se cumplen 3 condiciones previas: determinación de los efectos potencialmente peligrosos; evaluación de los datos científicos disponibles y amplitud de la incertidumbre científica¹³.

Además de tales condiciones, siguen siendo aplicables los principios generales de una buena gestión de los riesgos cuando se invoca el principio de precaución. Se trata de: -la proporcionalidad entre las medidas adoptadas y el nivel de protección elegido; - la no discriminación en la aplicación de las medidas; la coherencia de las medidas con las ya adoptadas en situaciones similares o utilizando enfoques similares; y el análisis de las ventajas e inconvenientes derivados de la acción o de la inacción.

En el plano jurisprudencial el TJCE que es el competente en los litigios relativos a la interpretación y aplicación de los Tratados adoptados en el marco de la Unión Europea, desde 1993 introduce criterios favorables a la aplicación directa del principio de precaución, si bien con un análisis riguroso de las condiciones y principios expuestos.

En efecto, la jurisprudencia del TJCE¹⁴ ha tenido la oportunidad de perfilar el principio de precaución referido a la restricción de la circulación de productos alimenticios. La situación que se repite con cierta frecuencia se refiere a la capacidad de un país, ante la invocación de la cautela debido a una incertidumbre científica, de prohibir la entrada de productos de otros países miembros, que hayan pasado todos los controles preventivos establecidos en la Ley. El punto de partida lo podemos encontrar en la Sentencia de 12 de marzo de 1987 (caso "ley de la pureza de la cerveza), en el que la normativa alemana impedía la entrada en su territorio de cervezas que contuviesen determinados aditivos, con el argumento de que se estaba protegiendo la salud de los consumidores. La respuesta admitía que los Estados, ante la incertidumbre científica respecto de los efectos de determinados aditivos sobre la salud humana, y a falta de una armonización comunitaria, puedan adoptar medidas de cautela, pero siempre que se respete la esencia del principio de libre circulación de mercancías, y se haga con proporcionalidad. A partir de 1996, se amplía el ámbito del principio de precaución del

¹² ESTEVE PARDO, J., "El principio de precaución: decidir en la incerteza", *Principio de Precaución, Biotecnología y Derecho* (ed. C. Romeo Casabona), Bilbao-Granada, 2004, p.p. 235-247.

¹³ En este punto, es ilustrativo el art. Artículo 6 LSACt que define: Principio de precaución. "1. Cuando, previa evaluación de la información disponible, se prevea la posibilidad de que se produzcan efectos nocivos para la salud, derivados de un proceso o de un producto que no permita determinar el riesgo con suficiente certeza, aunque haya incertidumbre científica, pueden adoptarse medidas provisionales de gestión del riesgo para asegurar la protección de la salud, a la espera de información científica adicional que permita una evaluación del riesgo más exhaustiva. 2. Las medidas adoptadas de acuerdo con el principio de precaución deben tomarse de forma transparente, deben ser proporcionadas y deben ser revisadas en un plazo razonable, en función de la naturaleza del riesgo observado y del tipo de información científica necesaria para aclarar la incertidumbre y llevar a cabo una evaluación del riesgo más exhaustiva. 3. Reglamentariamente deben establecerse las medidas cautelares de gestión del riesgo que pueden adoptarse, el procedimiento para adoptarlas y los plazos de vigencia respectivos".

¹⁴ Para una evolución de la jurisprudencia del TJCE, Vid. RUIZ- JARABO COLOMER, "El desarrollo comunitario del principio de precaución", *El principio de precaución y su proyección en el Derecho administrativo español*, Madrid, 2005, p.p. 41-81.

medio ambiente a la salud pública, al considerar el TJCE que la prohibición por la Comisión Europea del ingreso de carne proveniente de Gran Bretaña, a raíz de la crisis de la vaca loca era una medida razonable.

III - LA LEY 2/2005, DE 18 DE FEBRERO DE PROMOCIÓN Y DEFENSA DE LA CALIDAD ALIMENTARIA GALEGA.

1. Características generales: marco competencial, objeto y ámbito. La puesta en valor del territorio.

La LGCA se dicta al amparo del artículo 30.1º. 3 y 4 del Estatuto de Autonomía de Galicia¹⁵, que le otorga competencia exclusiva, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general y la política monetaria, en materia de agricultura y ganadería así como de denominaciones de origen, esta última en colaboración con el Estado.

La ley se estructura en 81 artículos, 9 disposiciones adicionales, una disposición derogatoria única y 3 disposiciones finales. Dispone de un Título I que ofrece *principios generales*, un Título II dedicado a los *derechos y deberes de los operadores alimentarios*, un Título III que trata las *figuras de promoción de la calidad alimentaria*, un Título IV que crea un *Instituto Gallego de la Calidad Alimentaria*, un Título V que cuida del *aseguramiento de la calidad alimentaria*, y por último el Título VI regula la *potestad sancionadora*.

El art. 1 LGCA establece que su objeto, en primer lugar, es garantizar la calidad de los productos alimentarios de Galicia y su conformidad con la normativa que les es de aplicación. A renglón seguido el legislador afirma que también tiene como finalidad asegurar la lealtad de las transacciones comerciales alimentarias y la protección de los derechos e intereses legítimos de los productores agrarios, operadores económicos y profesionales del sector, así como de los consumidores finales, en el territorio de Galicia.

De todos modos, y conectando con lo visto respecto de la PAC, creo conveniente añadir que una ley que regula referencias de calidad de los productos agrarios es un importante factor de desarrollo rural, en cuanto elemento de valorización del territorio. De hecho *la calidad tiene una relación evidente con el territorio*, pues como pone de manifiesto LUNA SERRANO, "las referencias de calidad que se introducen en el mercado reclaman muy frecuentemente la idea de una localización territorial a la que se incorpora, en la apreciación de los consumidores, una connotación de bondad y muchas veces de excelencia cualitativa de los productos"¹⁶.

Ante las presiones globalizadoras, las tensiones en las últimas reformas de la PAC¹⁷ revelan, en

¹⁵ Téngase en cuenta que con base en dicho marco competencial se aprobaron los Reales Decretos 4189/1982, de 29 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de denominaciones de origen, y 2165/1994, de 4 de noviembre, sobre traspaso de funciones y servicios en materia de defensa contra fraudes y calidad agroalimentaria.

¹⁶ LUNA SERRANO, A., "Las referencias de calidad en la comercialización de los productos agrarios", en *Régimen jurídico de la seguridad y calidad de la producción agraria* (coord. P. De Pablo Contreras y A. Sánchez Hernández), Logroño, 2002, p. 39 (del mismo autor, y con más profundidad, "La tutela del territorio y su función como elemento de la empresa agraria", *El Derecho Agrario ante la Agenda 2000 y la ronda del milenio*, Cuenca, 2001, p.p. 159-176).

¹⁷ Sobre la evolución de la PAC, y en especial sus últimas reformas, vid. VATTIER FUENZALIDA, C. e ESPÍN ALBA, I, *Derecho Agrario*, cit.

palabras de MASSOT MARTÍ el reto de la defensa de una agricultura territorial¹⁸, una vez que Europa necesita una visión más ruralista de su agricultura, que más allá de la competitividad en los mercados, permita un desarrollo sostenible de las zonas rurales y la preservación de valores medioambientales y paisajísticos.

Por otro lado, también figuran en el art. 1 LGCA como objeto de la ley establecer las obligaciones de los operadores alimentarios de Galicia, regular la actuación de inspección y control de la administración autonómica y establecer el régimen sancionador, en materia de calidad y conformidad alimentarias; y fomentar y poner en valor las producciones alimentarias de calidad de la comunidad autónoma.

Estos dos aspectos son esenciales para generar y/o conservar el nivel de confianza de los consumidores respecto de consumo de los productos con indicaciones de calidad.

En suma, el punto neurálgico de la Ley es la regulación de la calidad objetiva y diferencial de los productos gallegos. En cuanto a la calidad obligatoria (objetiva y reglamentada) los objetivos se basan en la creación de la competencia leal, la existencia de un régimen de sanciones e infracciones, la potenciación de la inspección y el control de calidad y el favorecimiento de la seguridad alimentaria; mientras respecto de la calidad diferencial, la LGCA se propone actualizar el régimen de las denominaciones de origen, modificar el régimen jurídico y de funcionamiento de los consejos reguladores, objetivizar las certificaciones de las denominaciones de calidad, regular la artesanía alimentaria y la creación del INGACAL, como órgano de apoyo de los consejos reguladores¹⁹.

Respecto de su ámbito, la LGCA se aplica a todas las actuaciones que en materia de calidad y conformidad de la producción, transformación y comercialización alimentarias se realicen en el territorio de Galicia (art. 2. LGCA).

2. Definiciones

En el art. 3 LGCA encontramos una serie de definiciones instrumentales acordes con la legislación comunitaria al respecto. Por el carácter funcional y vertebrador del sistema de calidad alimentaria, centrémonos en dos: el producto alimentario y la trazabilidad.

2.1. *Producto alimentario*

No existe un concepto único de alimento aceptado en todos los países. En todo caso, el ámbito de aplicación de la Ley se refiere a producto alimentario como cualquier producto o sustancia, incluido el vino y las bebidas espirituosas y los productos de la pesca, acuicultura y marisqueo, que se destine o tenga una probabilidad razonable de destinarse a la alimentación humana, así como los productos o sustancias dedicados a la alimentación animal, excluidos de tal concepto: las semillas, los medicamentos, los productos fitosanitarios, los productos zoonosológicos, los piensos medicamentosos, los alimentos infantiles y dietéticos, los cosméticos, y tabaco y productos derivados (Art. 3.1. LGCA).

Asimismo, se entiende por materias y elementos para la producción y comercialización alimentarias: cualquier producto o sustancia, materia prima, aditivo, producto intermedio, producto acabado

¹⁸ MASSOT MARTÍ, A., "La reforma de la PAC de 2002/2003 y sus corolarios: la agricultura europea ante un nuevo escenario", en PAC: *Claves para Andalucía*, Córdoba, 2005, p.p. 67-69.

¹⁹ Vid. la Exposición de Motivos de la Ley.

y otros productos de adición, así como los envases, etiquetas, útiles, instalaciones, documentos, actividades y servicios utilizados en la producción o comercialización alimentarias o con probabilidad razonable ser utilizados. Tendrán también esta consideración los abonos agrícolas (art. 3.2.LGCA).

2.2. Trazabilidad

El Reglamento (CE) 178/2002 define trazabilidad como "la posibilidad de encontrar y seguir el rastro, a través de todas las etapas de producción, transformación y distribución, de un alimento, un pienso, un animal destinado a la producción de alimentos o una sustancia destinados a ser incorporados en alimentos o piensos o con probabilidad de serlo".

La LGCA sintetiza el concepto y de una manera bastante didáctica explica que se entiende por trazabilidad "la capacidad de reconstruir el historial de un producto alimentario o una materia o elemento para la producción y comercialización alimentarias mediante un sistema documentado, que permita seguirlo en el espacio y tiempo y conocer, a su vez, la identidad y localización de los operadores que intervienen, así como las características cualitativas y las condiciones de producción y distribución del producto, a lo largo de todas las etapas de su producción, transformación y comercialización" (art. 3.3. LGCA). Se trata, por lo tanto, de un sistema documentado que relaciona el producto final con el origen y los procesos intermediarios de transformación y final de comercialización ("de la granja a la mesa").

La trazabilidad puede ser ascendente, fijándose hacia atrás en el origen del producto antes de llegar al punto actual, y consiste en saber los datos del origen del producto recibido en la empresa, fundamentalmente quiénes son los proveedores, lotes, etc. También se habla de trazabilidad interna o de procesos, basada esencialmente en el autocontrol, se lleva a cabo dentro de la propia empresa y debe dejar constancia de todos los pasos seguidos en la elaboración y o manipulación del producto. Y, por último, la trazabilidad descendente funciona hacia delante y se centra en dejar constancia de la situación del producto al pasar a otra fase de la cadena (destino, clientes, lote).

De tal manera que se debe poder identificar cualquier producto o sustancia dentro de la propia empresa, desde la adquisición de las materias primas, hasta las actividades de producción, transformación y/o distribución que desarrolle, hasta que se lleve a cabo la entrega al siguiente eslabón de la cadena.

Tiene un importante papel en la gestión de los riesgos, pues permite la rápida retirada de productos del mercado, a través de la rápida identificación de cualquier producto dentro de la cadena alimentaria.

En este punto, es conveniente una breve referencia al etiquetado.

Trazabilidad y etiquetado²⁰ son conceptos próximos²¹, que en más de una ocasión se solapan,

²⁰ Tal vez la palabra clave que una todos esos instrumentos jurídicos deba ser comunicación. Vid., SEGURA RODA, I, "El etiquetado de los productos alimenticios y su impacto sobre la seguridad alimentaria: de la lista de ingredientes a las alegaciones nutricionales y funcionales", *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, 2002, p.p.77-85.

²¹ DI LAURO, A., "La comunicación comercial en el sector agroalimentario: aspectos generales y tendencias evolutivas", en *Cuadernos de Derecho Agrario*, 2004, p.p.147-153.

²² La normativa básica de etiquetado en general, se refiere a la información mínima que debe proporcionarse al consumidor, en concreto: a) origen, naturaleza y composición, b) aditivos autorizados, c) calidad, cantidad y categoría, d) precio, complemento o

pero que difieren en esencia, pues mientras las normas de trazabilidad van dirigidas a los operadores económicos en sus relaciones internas, y con la administración pública, el etiquetado es un reflejo del derecho de los consumidores a una información veraz y a ellos va dirigido²².

El art. 51.2. CE determina que los poderes públicos promuevan la información y la educación de los consumidores. Así el art. 13 LGDCU impone que la información debe realizarse de forma veraz, eficaz y suficiente; y por otro lado el art. 8 del Estatuto de la Publicidad exige la exactitud en las afirmaciones y la posibilidad de prueba en cualquier momento. Consecuentemente, la eficacia del etiquetado tiene un valor esencialmente preventivo, de puesta en conocimiento del consumidor de las principales características del producto, fomentando su consumo responsable; mientras la eficacia de la trazabilidad frente al consumidor se nota con mayor nitidez (aunque también colabore en la prevención), una vez producido el daño, detectado un real o eventual peligro en la cadena alimentaria, pues como se ha puesto de manifiesto, permite su rápida retirada de circulación.

Nada impide que los códigos de trazabilidad se reflejen en el etiquetado dirigido al consumidor²³, transmitiendo la información de que se han pasado todos los controles exigibles, pero la legislación de consumo se centra en regular la obligatoriedad de menciones que transmiten una información directa sobre la composición y presentación del producto. Así el etiquetado tiene por objeto evitar inducir a error al consumidor, a través de todas aquellas indicaciones, marcas de fábrica o comerciales, dibujos y signos, relacionados con un producto alimenticio que figuren en cualquier envase, documento, rótulo, etiqueta, faja o collarín que acompañen o se refieran a dicho producto alimenticio.

De todos modos, trazabilidad y etiquetado se aproximan en el objetivo común de defensa de los consumidores²⁴, pues el R (CE) 178/2002 marca como finalidad "asegurar un nivel elevado de protección de la salud de las personas y de los intereses de los consumidores"²⁵, de modo que la trazabilidad también mejore el nivel de información del consumidor.

presupuesto y condiciones jurídicas y económicas de utilización o adquisición, e) fecha de producción o suministro, plazo recomendado para el uso o consumo o fecha de caducidad, f) instrucciones para el correcto uso o consumo, advertencias o riesgos previsibles ... Derechos que se desarrollan en normativa específica. En concreto, a) origen, naturaleza y composición, b) aditivos autorizados, c) calidad, cantidad y categoría, d) precio, complemento o presupuesto y condiciones jurídicas y económicas de utilización o adquisición, e) fecha de producción o suministro, plazo recomendado para el uso o consumo o fecha de caducidad, f) instrucciones para el correcto uso o consumo, advertencias o riesgos previsibles ... Derechos que se desarrollan en normativa específica.

²³ El art. 45.1. LGCA establece que "los productos alimentarios o las materias y elementos para la producción y comercialización alimentarias acabados, susceptibles de ser comercializados con destino al receptor o consumidor final, habrán de estar convenientemente identificados mediante el etiquetado reglamentario".

²⁴ Así, en materia de organismos genéticamente modificados (OGM) la regulación comunitaria presenta como instrumentos complementarios de protección de los consumidores la trazabilidad y el etiquetado de los transgénicos [cfr. Reglamento (CE) 1829/2003, de 22 de septiembre, sobre alimentos y piensos modificados genéticamente y el Reglamento (CE) 1830/03 de 22 de septiembre de 2003, relativo a la trazabilidad y al etiquetado de organismos modificados genéticamente y a la trazabilidad de los alimentos y piensos producidos a partir de éstos].

²⁵ En palabras de PÉREZ ÁLVAREZ, F., "En resumen, trazabilidad es responsabilidad, no es calidad ni salud, sin embargo, es también una prevención al fraude ya que se podrá determinar quién es el responsable de la falta de sanidad de un producto" ("Trazabilidad y controles en el sector vitivinícola amparado por denominación de origen", en Cuadernos de Derecho Agrario, 2004, p.p.324).

3. Figuras de promoción de la calidad alimentaria²⁶

La calidad alimentaria diferenciada es un factor de mayor seguridad, pues las crisis más importantes de los últimos años estuvieron relacionadas con modos de producción intensiva.

El legislador gallego hace una apuesta por el fomento de la calidad diferenciada y regula de modo extenso las denominaciones geográficas de calidad, la artesanía alimentaria y las marcas de calidad. Pone de manifiesto, tanto en la Exposición de Motivos como en el articulado del texto legal que se trata de potenciar la calidad diferenciada como factor de competitividad de los productos gallegos, así como de preservar y valorar el patrimonio de los productos alimentarios de Galicia y la artesanía alimentaria (art. 6 LGCA).

Asimismo, la LGCA hace eco de lo que tradicionalmente se viene considerando referencia de calidad unidas a indicaciones geográficas, pero no se olvida, aunque lo hace de una manera modesta que las menciones de calidad se fueron diversificando hacia otros terrenos no necesariamente vinculados con una situación geográfica, sino con un nuevo concepto de producción, como es el caso de la producción ecológica.

3.1. *Denominaciones geográficas de calidad*

En este punto encontramos la esencia de esta Ley, pues quiere incentivar distintivos de calidad y origen, preservando y poniendo en valor el patrimonio de los productos de Galicia y la artesanía alimentaria.

En primer lugar, se hace referencia a las denominaciones geográficas de calidad (art. 7 LGCA) que abarcan las denominaciones de origen y las indicaciones geográficas protegidas reguladas en la legislación comunitaria al respecto.

En el ámbito comunitario, el marco normativo empieza a diseñarse con el Reglamento (CE) 2081/92, de 14 de julio de 1992, relativo a la protección de las indicaciones geográficas y de las denominaciones de origen de los productos agrícolas y alimenticios *no vitivinícolas* (modificado por el Reglamento (CE) 692/2003, de 8 de abril) que articula el sistema europeo de valoración y protección de tales denominaciones alrededor de tres figuras:

a) La denominación de origen protegida (DOP) que indica el nombre de un producto cuya producción, transformación y elaboración debe realizarse en una zona geográfica determinada, con unos conocimientos específicos reconocidos y comprobados [art. 2.2.a. Reglamento (CE) 2081/92]. No es una mera indicación geográfica, pues además de proporcionar información sobre el lugar de origen, genera en el público una percepción sobre cualidades o características del producto, debido a su medio geográfico, y que lo discrimina positivamente frente a los otros productos de igual especie o naturaleza. En otras palabras, la naturaleza del vínculo entre el producto y el lugar geográfico es más estricta en caso de una DOP, pues en ella la calidad o las características se deben esencial o exclusi-

²⁶ En ese epígrafe se reproduce esencialmente, la síntesis que hemos descrito en VATTIER FUENZALIDA, C y ESPÍN ALBA, I, Derecho agrario, cit. Para un estudio completo y con profundidad de las figuras, Vid. BOTANA AGRA, M., *Las denominaciones de origen (Tratado de Derecho Mercantil, XX-2)*, Madrid, 2001; MAROÑO GARGALLO, M., *La Protección jurídica de las denominaciones de origen en los derechos español y comunitario*, Madrid, 2002. GÓMEZ LOZANO, M., *Denominaciones de origen y otras indicaciones geográficas*, Pamplona, 2004.

vamente al medio geográfico (quesos como "Feta", "Roquefort", "Cabrales", "Mahón"; "Miel de la Alcarria"; aceite "Baena"; etc.).

b) La indicación geográfica protegida (IGP) definida como el vínculo con la zona geográfica se da al menos en una de las etapas de la producción, de la transformación o de la elaboración. Se trata de una indicación de procedencia, en la que el producto se puede beneficiar de una buena reputación ("Terneira Gallega", "Calçot de Valls", "Turrón de Alicante").

c) La especialidad tradicional garantizada es una denominación que no hace referencia al origen sino que tiene por objeto destacar una composición tradicional del producto o un modo de producción tradicional ("Mozzarella", "Jamón Serrano", "Panellets").

Por otro lado, el Reglamento (CE) 1493/1999, de 17 de mayo [desarrollado por el Reglamento (CE) 755/2002], establece la OCM *vitivinícola*, y regula esencialmente dos categorías de vinos: los vinos de mesa y los "vinos de calidad producidos en regiones determinadas" (VCPDR). La normativa europea no da un concepto cerrado de VCPDR y deja a los Estados miembros la competencia en materia de su reconocimiento y control, de ahí que se hayan desarrollado distintos sistemas de reconocimiento en los diversos países productores de vinos.

Retomando la legislación gallega, se reconoce la titularidad pública de las denominaciones geográficas de calidad, de modo que no podrán ser objeto de apropiación individual, venta, enajenación o gravamen, y la consecuencia de tal calificación (art. 8 LGCA). Asimismo, se fija el ámbito de protección (art. 9 LGCA), el procedimiento para su reconocimiento (art. 10 LGCA), y los requisitos mínimos para la aprobación de su Reglamento por la Xunta de Galicia. (art. 11 LGCA).

Tiene especial importancia la regulación de los consejos reguladores como corporaciones de derecho público, con personalidad jurídica propia, autonomía económica y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus funciones. De hecho, el Consejo Regulador es un elemento fundamental para generar un marco de credibilidad ante el consumidor, pues actúa como garante del cumplimiento de las normas reguladoras de la denominación. En líneas generales se puede decir que tiene potestades de vigilancia, control, y sanción, encargándose de la llevanza de un registro de los productores acogidos a una denominación de origen (arts. 14 a 16 LGCA).

3.2. *Artesanía alimentaria*

Las actividades artesanales adquieren un desarrollo autónomo en relación con la Ley 1/1992, de 11 de marzo²⁷, Reguladora de la Artesanía de Galicia, ya que estas actividades presentan unas características muy diferenciadas del resto de las contempladas por esa Ley, lo que las hace merecedoras de un desarrollo normativo autónomo.

Según la Exposición de Motivos de la LGCA se pretende poner en valor la gran cantidad de productos alimentarios que son elaborados en nuestra comunidad por pequeñas empresas que, utilizando procesos productivos respetuosos con el medio ambiente, garantizan al consumidor un producto final individualizado, de calidad y con unas características diferenciales, con empleo de materias se-

²⁷ DOGA 23.03.1992 (BOE 27.05.1992).

leccionadas, una elaboración tradicional y una singular presentación, que se obtienen gracias a las pequeñas producciones controladas por la intervención personal del artesano.

A los efectos de la LGCA, se considera artesanía alimentaria la actividad de elaboración, manipulación y transformación de productos alimentarios que, cumpliendo los requisitos que establece la normativa vigente, están sujetos a unas condiciones durante todo su proceso productivo que, siendo respetuosas con el medio ambiente, garantizan al consumidor un producto final individualizado, de calidad y con características diferenciales, obtenido gracias a las pequeñas producciones controladas por la intervención personal del artesano. Asimismo, para que una actividad sea reconocida como artesanal, la misma habrá de incluirse en la sección de actividades artesanas alimentarias del Registro de la Artesanía Alimentaria de Galicia (art. 23.1. LGCA).

Las empresas artesanales alimentarias que utilicen como base fundamental para la elaboración de sus productos materias primas procedentes de la propia explotación agraria a la que estén ligadas podrán hacer alusión a ello utilizando las menciones artesano de casa o artesano casero. (art. 24.2. LGCA). Este precepto tiene una vinculación evidente con la figura jurídica de la Casa, elemento vertebrador del Derecho civil de Galicia, de modo que no se trata de una mera referencia al lugar habitual de residencia, sino de un concepto con sustantividad jurídica propia.

En los términos del art. 9 de la Ley de Derecho Civil de Galicia (LDCG) la casa petrucial y sus anejos constituyen un patrimonio indivisible, siendo el *lugar acasariado*, el conjunto que formando una unidad comprende la casa de labor, edificaciones, dependencias y terrenos, aunque no sean colindantes, y que incluye, asimismo, toda clase de ganado, maquinaria, aperos de labranza e instalaciones que constituyan una *unidad orgánica de explotación agraria*, forestal o mixta (art. 50 LDCG). En consecuencia, la posibilidad de explotar productos artesanos con ese indicativo de calidad pone en valor la empresa agraria familiar estructurada alrededor de la *Casa*²⁸.

La LGCA también hace una mención específica a la artesanía de montaña, ya que las empresas artesanales alimentarias emplazadas en zonas de montaña, según la clasificación recogida en la normativa comunitaria de aplicación, y que utilicen en la elaboración de sus productos básicamente materias primas procedentes de esas zonas, además de hacer mención a su origen artesano, podrán utilizar el apelativo artesano de montaña (art. 24.1. LGCA).

La protección de zonas de montaña es objeto de políticas comunitarias, pues los grandes problemas de la agricultura europea relacionados con el abandono de tierras, la reducción y envejecimiento de la población rural, las dificultades para alcanzar estructuras agrarias competitivas, se ven magnificados en las zonas de montaña²⁹.

²⁸ Sobre la necesidad de adaptar la regulación de figuras propias de la empresa rural de carácter familiar en Galicia, tuve la oportunidad de reflexionar en ESPÍN ALBA, I., "La compañía familiar gallega y la modernización del derecho agrario en Galicia", *Actualidad Civil*, 2000, p.p.835-855. Sobre el lugar acasariado, vid. TRIGO GARCÍA, "La noción de *lugar acasariado* en la Ley de Derecho Civil de Galicia. Especial referencia al arrendamiento de lugar acasariado", *Actualidad Civil*, 1999, p.p. 797-817.

²⁹ Todas las ideas aquí reflejadas, están desarrolladas con más detalle en ESPÍN ALBA, I., "Perspectivas jurídicas de la actividad agraria en zonas de montaña y el desarrollo rural sostenible en España", *Libro homenaje al profesor Lluís Puig Ferriol*, Valencia, 2005, p.p. 1269 - 1288.

El desarrollo sostenible de las esas zonas³⁰ no puede basarse sólo en los cultivos y ganadería tradicionales. Es preciso introducir el concepto de multifuncionalidad e integrar agricultura de calidad, silvicultura, agroturismo, producción de energías renovables, etc. Por consiguiente, la agricultura en los parámetros de cultivo y ganadería está perdiendo la exclusividad en el escenario económico y social de la montaña. Toda esa diversificación económica tiene como objetivo primordial fijar las poblaciones³¹, y evitar la pérdida de un importante patrimonio cultural, paisajístico y medioambiental.

3.3. *Marcas de calidad*

El art. 30 LGCA establece la creación de una marca, al amparo de la legislación general sobre la materia, cuya titularidad será ostentada por la Xunta de Galicia y que podrá ser utilizada por productos alimentarios que posean unas características de calidad diferenciada, cuya elaboración fuera realizada bajo controles específicos.

Estamos ante un mecanismo más de mejora de la imagen y consecuente competitividad de los productos³², que encaja en el concepto de marca de garantía. En los términos del art. 68 de la Ley 17/2001 de Marcas, se considera marca de garantía "todo signo susceptible de representación gráfica, de los expresados en el artículo 4.2 LM, utilizado por una pluralidad de empresas bajo el control y autorización de su titular, que certifica que los productos o servicios a los que se aplica cumplen unos requisitos comunes, en especial, en lo que concierne a su calidad, componentes, origen geográfico, condiciones técnicas o modo de elaboración del producto o de prestación del servicio".

La solicitud de registro de una marca de garantía deberá ser acompañada de un reglamento de uso en el que se indicarán las personas autorizadas a utilizar la marca, las características comunes de los productos o servicios que se van a certificar, la manera en que se verificarán estas características, los controles y vigilancia del uso de la marca que se efectuarán, las responsabilidades en que se pueda incurrir por el uso inadecuado de la marca y el canon que, en su caso, se exigirá a quienes utilicen la marca. (art. 69.1 LM).

³⁰ El art. 18 del Reglamento (CE) 1257/1999 del Consejo ofrece la siguiente definición de zona de montaña: "1. Se considerarán zonas de montaña aquellas que se caractericen por una limitación considerable de las posibilidades de utilizar la tierra y por un aumento apreciable de los costes necesarios para trabajarla a causa de: - la existencia, debido a la altitud, de unas condiciones climáticas duras que acorten sustancialmente la temporada de cultivo; - la presencia, a más baja altitud y en la mayor parte de la zona considerada, de pendientes que sean demasiado pronunciadas para el uso de maquinaria o que requieran la utilización de equipos especiales muy costosos, o; - una combinación de estos dos factores cuando, siendo menor la dificultad resultante de cada uno de ellos por separado, tal combinación dé lugar a una dificultad de grado equivalente.

³¹ Es de todos conocido que el abandono de la actividad agraria en las zonas de montaña repercute negativamente en el territorio, de modo que evitarlo es una de las principales preocupaciones del moderno derecho agrario. Vid. GERMANÓ, *Manuale di Diritto Agrario*, Torino, 2003, p. 168.

Asimismo, para la gravedad del problema estructural téngase en cuenta que en España, según datos publicado en el Libro Blanco de la Agricultura y Desarrollo Rural, el 71% de las explotaciones cuyos titulares son mujeres se encuentran en zonas desfavorecidas y de montaña (Capítulo tercero "El papel de la juventud y la mujer en la agricultura y el medio rural, p.47 (http://www.libroblancoagricultura.com/publicacion/pdf/Cap03_T1.pdf).

³² En la actualidad, tiene bastante predicamento en el mercado la marca "Galicia Calidade", que funciona como un caso de marca de garantía. En efecto, en 1994, se cursaron ante la Oficina Española de Patentes y Marcas, solicitudes de la Marca de Garantía para distintas clases de productos y de servicios, y en abril de 1996 comenzó a estar operativa la Sociedad Galicia Calidade S.A. (cfr. más sobre su funcionamiento en su página web <http://www.galiciacalidade.es>).

La LGCA determina que tan sólo podrán hacer uso del distintivo de marca de calidad en el etiquetado, presentación y publicidad los productos que presenten unas características diferenciales entre los de su misma especie, tales como los acogidos a denominaciones geográficas de calidad, especialidades tradicionales garantizadas, productos de la artesanía alimentaria, así como los productos de la agricultura]³³ y la producción integrada³⁴ (art. 30.2.LGCA).

4. El "Instituto Galego de Calidade Alimentaria"

La LGCA contempla la creación como ente de derecho público del Instituto Gallego de la Calidad Alimentaria (INGACAL), con la intención de que sea el instrumento básico de actuación de la Xunta de Galicia en materia de promoción y protección de la calidad de los productos acogidos a las distintas denominaciones geográficas u otras figuras de protección de la calidad diferencial, a través del apoyo a la actividad de los consejos reguladores.

La intención reflejada en la Exposición de Motivos de la Ley es, ante la importancia de un adecuado funcionamiento de los consejos para generar credibilidad ante los consumidores y las dificultades técnicas y elevados costes de los procedimientos de control y certificación, servir para superar tales obstáculos para el adecuado funcionamiento de muchos de los actuales consejos reguladores. De hecho, reconoce que está muy limitada la posibilidad de creación de nuevas denominaciones geográficas para productos que, cumpliendo todos los requisitos que la normativa exige para alcanzar esta condición, no cuentan con un número suficiente de productores y elaboradores que sirva para mantener dicha estructura. De esta manera, el Instituto Gallego de la Calidad Alimentaria podría asumir, en los casos que fuera necesario, las labores de control y certificación así como otros servicios de apoyo a la gestión de los consejos.

Nota: A LEY 2/2005, de 18 de febrero, de promoción e defensa da calidade alimentaria galega pode consultarse no BOE núm. 93 con data de martes 19 abril de 2005.

³³ El Reglamento (CE) 2092/1991 [modificado por el Reglamento (CE) 1953/95] se refiere a ese método de producción y a los requisitos para poder utilizar el etiquetado ecológico, y está desarrollado en España por el RD 1852/93. "Para el legislador comunitario, se trata de un método específico de producción que implica una utilización menos intensiva de la tierra, y que contribuye a un mayor equilibrio entre la oferta y la demanda de productos agrarios, la protección del medioambiente y el mantenimiento del espacio rural." (Cantó, M.T., *Ordenación ambiental de la agricultura*, Valencia, 2005, p.p. 303-304). El Reglamento (CE) 1804/1999, de 18 de julio, que incluye las producciones animales en las ecológicas ha añadido dos elementos: prohibición de utilización de OGMs y prohibición de usos medicamentos alopatícos de síntesis química.

En cuanto a la producción ecológica, como bien recuerda LUNA SERRANO, la actuación autonómica tiene un mayor margen, ya que esa modalidad productiva está regulada comunitariamente en el Reglamento (CE) 2092/91, de 24 de junio, y a nivel estatal por el RD 1852/1993, de 22 de octubre, cuyo desarrollo corresponde precisamente a las Comunidades Autónomas ("Panorama ...", cit., p.405).

³⁴ Desarrollada en el RD 1201/2002. En particular, se entiende por producción integrada los sistemas agrícolas de obtención de vegetales que utilizan al máximo los recursos y los mecanismos de producción naturales y aseguran a largo plazo una agricultura sostenible, introduciendo en ella métodos biológicos y químicos de control, y otras técnicas que compatibilicen las exigencias de la sociedad, la protección del medio ambiente y la productividad agrícola, así como las operaciones realizadas para la manipulación, envasado, transformación y etiquetado de productos vegetales acogidos al sistema (art. 2.a. RD).